

TARTU ÜLIKOOLI NARVA KOLLEDŽ
ÜHISKONNATEADUSTE LEKTORAAT

Jelena Muttonen

KORRUPTSIOONI ENNETAMINE KOHALIKES OMAVALITSUSTES

Lõputöö

Juhendajad: lektor Aet Kiisla

Larissa Prokopenko

NARVA 2013

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
I KORRUPTSIOON KOHALIKES OMAVALITSUSTES	6
1.1 Korruptsiooni mõiste ja olemus	6
1.2 Kohaliku omavalitsuse mõiste ja olemus	8
1.3 Korruptsioonivormid ja võimalikud põhjused	8
1.4 Korruptsiooni esinemine kohalikes omavalitsustes	11
II KORRUPTSIOONI KÄSITLEVAD NORMATIIVAKTID	14
2.1 Normatiivaktide tutvustus ja analüüs	14
2.2 Normatiivaktide rakendamine	19
2.3 Järelevalve normatiivaktide täitmise üle	19
III KORRUPTSIOONI ENNETAMINE	21
3.1 Rakendused Eestis	21
3.1.1 Korruptsioonivastased strateegiad	21
3.1.2 Korruptsiooni uuringud	24
3.1.3 Kaitsepolitseiameti 2011 aastaraamat.	26
3.1.4 Kaitsepolitseiameti 2012 aastaraamat	26
3.2 Kohtupraktika analüüs.....	26
3.2.1 2010. aasta kohtulahendid	27
3.2.2 2011. aasta kohtulahendid	27
3.2.3 2012. aasta kohtulahendid	28
3.3 Ettepanekud	29

KOKKUVÕTE	32
SUMMARY	34
KIRJANDUS	36

SISSEJUHATUS

Lõputöö teemaks on korruptsiooni ennetamine kohalikes omavalitsustes. Antud teema uurimise vajadus on tingitud sellest, et tänapäeva Eestis on suureks ja tõsiseks probleemiks korruptsioon kohalikes omavalitsustes. Seda arvamust toetavad nii võimud kui ka avalikkus. Riigikogu poolt on vastu võetud uus Korruptsioonivastane seadus. Selle kohta ütles 08.06.2012 endine Justiitsminister Kristen Michal, et kuna korruptsiooni ennetamisel on väga suur osa avalikkuse kontrollil, on oluline anda inimestele ligipääsu esitatud deklaratsioonidele, et kõigil oleks võimalik kontrollida, kas ametiisiku deklareeritud vara on kooskõlas sellega, mida ta igapäevaselt kasutab. (Talv, 08.06.2012)

Tänapäeva meedias kajastatakse korruptsiooniga seotud teemasid, kuid rõhk ja mõju ei ole sellistes uudistes preventiivne ja korruptsiooni ennetav, vaid peamine rõhk on korruptsioonisüütegusid sooritanud ametiisikute nimedel ja nende ametiseisundil.

Lõputöö eesmärgiks on selgitada välja, kuidas toimub korruptsiooni ennetamine kohalikes omavalitsustes ning esitada täiendavad võimalikud meetmed korruptsiooni ennetamiseks.

Eesmärgi saavutamiseks püstitan järgmised ülesanded:

- Uurida korruptsiooni õiguslikku regulatsiooni Eestis (selle ülesande kaudu tutvustan ja uurin korruptsioonivastaseid normatiivakte ja seadusandlust Eestis);
- Selgitada välja, milline on olukord Eesti kohalikes omavalitsustes (selle ülesande kaudu näitan milliseid soovitusi annab kohalikele omavalitsustele Riigikontroll korruptsiooni ennetamiseks);
- Selgitada välja, kuidas toimub korruptsiooni ennetamine kohalikes omavalitsustes ja millised on ettepanekud selles valdkonnas ning anda ülevaade sellest, millistes korruptiivsetes kuritegudes on ametnikke süüdistatud ja kohtu poolt karistatud viimastel aastatel (selle ülesande kaudu näitan millised sammud on ette võetud korruptsiooni ennetamiseks, annan ülevaate millised on olnud kohtuotsused antud valdkonnas viimaste aastate jooksul);
- Teha järeldus mida oleks võimalik korruptsiooni ennetamiseks teisiti teha.

Lõputöö tulemusena näitan milline on olukord Eestis, kuidas toimib korruptsiooni ennetamine kohalikes omavalitsustes ja millised on täiendavad ettepanekud selles valdkonnas. Samuti üritan otsustada millised meetodid on minu seisukohalt kõige efektiivsemad korruptsiooniga võitluses.

Lõputöö meetoditeks on dokumentaalsete materjalide analüüs, normatiivaktide analüüs, erialase kirjanduse analüüs.

Lõputöö esimeses peatükis mõtestan lahti, milline on korruptsiooni ning kohaliku omavalitsuse mõiste ja olemus; samuti toon ette millised on peamised korruptsioonivormid kohalikes omavalitsustes, mis on nende võimalikud põhjused ning korruptsiooni esinemist kohalikes omavalitsustes. Teises peatükis käsitlen korruptsiooni puudutavaid normatiivakte. Kolmandas peatükis uurin kuidas toimib korruptsiooni ennetamine Eestis ning millised on täiendavad ettepanekud korruptsiooni ennetamiseks. Samuti teen kohtupraktika analüüsi korruptsiooniga seotud teemal.

I KORRUPTSIOON KOHALIKES OMAVALITSUSTES

„Korrumpeerunud ametnik ei täida oma rolli demokraatlikus õiguskorras ja mõrandab põhiseaduslikku korda.“ (Kaitsepolitseiameti 2012 aastaraamat).

Justiitsministeeriumi poolt 2006.aastal läbi viidud uuring näitas, et Eesti 2/3 elanikest pidasid korruptsiooni teravaks probleemiks. 2010.aastal läbi viidud kordusuuring näitas, et korruptsioon on võrreldes varasemaga vähem levinud. Transparency Internationali poolt 2009.aastal arvutatud korruptsiooni tajumiseindeksi järgi oli Eesti eri riikide arvestuses 27. kohal. Transparency Internationali poolt 2012.aastal arvutatud korruptsioonitajumise indeksi järgi oli Eesti eri riikide arvestuses 32. kohal.

Viimastel aastatel on korruptsiooniga võideldud edukalt ning on tehtud väga palju ennetustööd ning korruptsiooni tase langeb. 2011.aastal registreeriti 35 kohaliku omavalitsusega seotud kuritegu, 2012.aastal registreeriti täiendavalt 10 kuritegu. Korruptsiooniga seotud kuriteod on prioriteetsed kriminaalasjad, millega tegeletakse väga tõsiselt ja tõhusalt. Vabariigi Valitsuse poolt oli välja töötatud korruptsioonivastane strateegia aastateks 2008-2012. Praeguseks on heaks kiidetud korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013-2020. Vabariigi Presidendi poolt on 20.06.2012 otsusega kuulutatud välja ka uus korruptsioonivastane seadus. 01.03.2013 jõustusid uued avaliku teenistuse seadus ja korruptsioonivastane seadus. Mõlema seadusega muutuvad ametnikele ja ametiisikutele kehtivad tegevus- ja toiminguiirangud.

Käesolevas peatükis selgitatakse lahti korruptsiooni ning kohaliku omavalitsuse mõiste ja olemuse. Esimese peatüki kolm esimest alapeatükki aitavad püstitatud ülesannet „selgitada korruptsiooni ja kohaliku omavalitsuse mõisted ja olemus“ täita.

Esimeses peatükis kirjeldatakse ka korruptsioonivorme ja võimalikke põhjuseid ning korruptsiooni esinemist kohalikes omavalitsustes. Viimased kaks alapeatükki aitavad selgitada välja, milline on olukord Eesti kohalikes omavalitsustes.

1.1 Korruptsiooni mõiste ja olemus

Selleks, et täita püstitatud ülesannet „Selgitada korruptsiooni ja kohaliku omavalitsuse mõisted ja olemus“ pean ma vajalikuks selgitada lahti tööga seotud peamised mõisted.

Korruptsiooni kui nähtuse üldist mõistet ei ole. Levinuim definitsioon on ametiseisundi kuritarvitamine omakasu eesmärgil. Üldtuntum arusaam oli, et korruptsioon on peamiselt avaliku sektori nähtus. Nüüdseks on jõutud järeldusele, et korruptsioon võib levida avalikus, era- ja kolmandas sektoris.

Juriidiliselt käsitletakse korruptsiooni Karistusseadustiku ametialaste kuritegude peatükis. Korruptsioonisüüteo on loetletud ka Korruptsioonivastases seaduses, kus on toodud korruptiivse teo, huvide konflikti ja muud mõisted. (Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring, 2010)

Rahvusvaheline korruptsioonivastane liikumine Transparency International on korruptsiooni mõiste lahti selgitanud kui usaldatud võimu kuritarvitamist omakasu eesmärgil.

27.01.1999 vastu võetud Korruptsioonivastase seaduse § 5 selgitas, et korruptiivne tegu on ametiisiku poolt ametiseisundi kasutamine omakasu saamise eesmärgil, tehes põhjendamatuid või õigusvastaseid otsuseid või toiminguid või jättes tegemata õiguspärased otsused või toimingud. 06.06.2012 vastu võetud Korruptsioonivastases seaduses sellist terminit nagu „korruptiivne“ tegu ei ole, sisse viidud on aga terminid „ametiseisundi korruptiivne kasutamine“, „avaliku vahendi korruptiivne kasutamine“, „mõju korruptiivne kasutamine“, „siseteabe korruptiivne kasutamine“. Ametiseisundi korruptiivne kasutamine tähendab ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes enda või kolmanda isiku huvides ametiisiku pädevuses oleva otsuse või toimingu tegemine, selles osalemine või selle sisuline suunamine. Avaliku vahendi korruptiivne kasutamine tähendab ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes avaliku ülesande täitmiseks mõeldud materiaalse või muu ressursi kasutamine ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides. Mõju korruptiivne kasutamine on ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes tema tegeliku või eeldatava mõju kasutamine eesmärgiga saavutada teise isiku poolt teo toimepanemist või toime panemata jätmist ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides. Siseteabe korruptiivne kasutamine tähendab ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes talle avaliku võimu teostamisel teatavaks saanud avalikustamata teabe, mis mõjutab või võib tõenäoliselt oluliselt mõjutada kolmanda isiku õigusi või kohustusi, kasutamine ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides. Kõigi nende puhul kehtib printsiip, et need toovad kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule.

1.2 Kohaliku omavalitsuse mõiste ja olemus

Selles alapeatükis selgitatakse lahti kohaliku omavalitsuse mõiste ja olemus.

Kehtiva Kohaliku omavalitsuse korraldamise seaduse järgi on kohalik omavalitsus põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi.

Kohalikku omavalitsust tuleks lugeda kui kohalikku omavalitsemist, kus kogukonnal peab olema võimalus iseseisvalt korraldada oma kohalikku elu. (Estonica)

Põhiseaduse järgi kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

Kohalik omavalitsus rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel ning teostub demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu, samuti kohaliku elu küsimustes rahvaküsitule või rahvaalgatuse teel. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus)

1.3 Korruptsioonivormid ja võimalikud põhjused

Käesolevas alapeatükis kirjeldatakse kohalikes omavalitsustes esinevaid korruptsioonivormid ning nende võimalikke põhjuseid.

Karistusseadustiku järgi liigitatakse korruptsiooni alljärgnevalt:

- Võimu kuritarvitamine (nt võimuliialdus, mõjuvõimuga kauplemine);
- Aususe kohustuse rikkumine (nt pistise või altkäemaksu andmine või vahendus või võtmine; ametialane võltsimine; riigihangete teostamise nõuete rikkumine);
- Häälte ostmine;
- Kelmus või omastamine ametiisiku poolt;
- Huvide konflikt;
- Onupojapoliitika.

Kõik loetletud liigid võivad esineda kohalikes omavalitsustes.

Võimalikud korruptsioonikuritegude põhjused on välja toodud trükises „Korruptsiooni ennetamine kohalikus omavalitsuses“ (2012). Need on jagatud valdkondadeks:

- Riigihanked, samuti hankelepingute sõlmimine ehitus- ja kommunaalvaldkonnas;
- Litsentside ja lubade väljastamine, detailplaneeringute koostamine;
- Tehingud omavalitsuse vara ja maaga;
- Lisaks kasvab mõjuvõimuga kauplemisega seotud rikkumiste osakaal ning levib nepotism ehk nn onupojapoliitika.

Samas trükises tõdeb Kaitsepolitseiameti büroo juht Martin Perling, et Kaitsepolitseiameti menetlusalluvuses oli alates 2007. aasta juulist Eesti kuue suurema kohaliku omavalitsuse (Tallinna, Tartu, Pärnu, Narva, Kohtla-Järve, Jõhvi) juhtide võimalike korruptsioonikuritegude avastamine ja menetlemine. Tänapäevaks on Narva linnaapea suhtes juba olemas jõustunud kohtulahend, millega on Narva linnaapea õigeks mõistetud temale esitatud süüdistustes. Kohtla-Järve linnaapea suhtes on kriminaalasi saadetud kohtusse ning kohtuistungid algavad 2015. aasta jaanuaris.

Korruptsiooni algallikaks nimetab Martin Perling kohalike omavalitsuste hallatavate asutuste või nendega seotud äriühingute juhtimise liigset politiseerimist. Teiseks probleemseks valdkonnaks toob Martin Perling välja kohalike omavalitsuste tegevuse läbipaistvust, mis seisneb omavalitsuste dokumentatsiooni ja finantsandmeid käsitleva aruandluse operatiivses kättesaadavuses avalikkusele. (Korruptsiooni ennetamine kohalikes omavalitsustes, 2012)

Martin Perlingu arvates suurendab kohalike omavalitsuste läbipaistvust ning vähendab korruptsiooniriske omavalitsuste ja nende hallatavate asutuste dokumentatsiooni (nt volikogude ja valitsuste otsuste, määruste, protokollide, hankedokumentatsiooni, sõlmitud lepingute ja arvete, kirjavahetuse) pidev digitaliseerimine ja avalikkusele kättesaadavamaks tegemine läbi kohalike omavalitsuste internetilehekülgede. Praegu aga on dokumentide avalikustamine erinevates omavalitsustes korraldatud ebaühtlaselt. Dokumentatsioon peab olema kättesaadav, et inimestel oleks järjepidev ülevaade

omavalitsuste poolt hallatavates eluvaldkondades. (Korruptsiooni ennetamine kohalikes omavalitsustes, 2012)

Võrdluseks toon ette Sillamäe linna ja Kiviõli linna dokumentatsiooni esitamist internetilehekülgedel.

Sillamäe linna koduleheküljel on kiiresti ja mugavalt leitav kogu informatsioon, mis on seotud kohaliku omavalitsuse tegevusega. Hanked on toodud aastate lõikes. Linna koduleheküljel on Sillamäe linna 2013. aastaks planeeritud hangete hankeplaan ning tabelina on esitatud hangete nimetused, teate avaldamise kuupäevad, pakkumuste esitamise kuupäevad, seisund, hanketeated, hankedokumendid. Samuti on olemas omavalitsuse kogu dokumentatsioon (volikogu ja valitsuse otsused/määrused/korraldused, protokollid, sh ka volikogu komisjonide koosolekute protokollid, kirjavahetus jne).

Kiviõli linna koduleheküljel on võrreldes Sillamäe linna koduleheküljega esitatud vaid hankeplaan 2013.aastaks ilma igasuguste hankedokumentideta. Samuti on olemas omavalitsuse dokumentatsioon (volikogu ja valitsuse otsused/määrused/korraldused, protokollid, v.a volikogu komisjonide koosolekute protokollid).

Kaitsepolitsei ameti büroo juht Martin Perlingu arvates on jätkuvalt levinud rikkumised, mis on seotud riigihangete läbiviimisega. Endiselt tehakse suur osa avalikest ostudest ilma riigihankeid korraldamata. Siinjuures peaksid asutuste ametiisikud teadvustama, et läbipaistev ja vaba konkurentsi soodustav tegutsemine aitab vähendada korruptsiooniohtu. Rikutakse ka keeldu muuta hankemenetluse tulemusena sõlmitud hankelepingu tingimusi. Riigihangete korraldamise kompetentsust tuleks kohalikes omavalitsustes suurendada, kuna suuremahulised hanked omavad pikaajalisemat mõju, kujundades piirkonna majanduskliimat tervikuna. (Korruptsiooni ennetamine kohalikes omavalitsustes, 2012)

Koos hangetega võivad kaasneda ka suured riskid, kuna tulenevalt hangete maksumusest on rikkumiste korral ka suured kahjud, sh tööde kvaliteet, tagasimaksed jne. (Korruptsiooni ennetamine kohalikes omavalitsustes, 2012)

1.4 Korruptsiooni esinemine kohalikes omavalitsustes

Käesolevas alapeatükis käsitlen korruptsiooni esinemist kohalikes omavalitsustes, täitmaks püstitatud ülesannet „selgitada välja, milline on olukord Eesti kohalikes omavalitsustes“. Selleks, et täita püstitatud ülesannet, analüüsin Riigikontrolli poolt 2009 ja 2012 läbi viidud auditid, Transparency International poolt läbi viidud Korruptsioonivastase võimekuse uuringut Eestis.

Vastavalt kehtivale Riigikontrolli seadusele, kontrollib Riigikontroll riiklikul tasandil avaliku sektori vahendite kasutamise seaduslikkust ja tulemuslikkust. Riigikontroll on oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigiorgan.

22.12.2009 aruandes Riigikogule hindas Riigikontroll, kas kohalikud omavalitsused kasutavad korruptsiooni ennetamiseks seadustega ettenähtud vahendeid ning kas omavalitsuste ametiisikud on järginud kohustust hoiduda korruptsiooniohtlikest tegudest ja suhetest.

Riigikontrolli poolt oli auditeeritud 15 valda ja linna, kus analüüsiti korruptsioonivastast töökorraldust, ametiisikute teenistusväliseid tegevusi ja ametiisikute tehinguid omavalitsusega ajavahemikul 2007-2008.

Riigikontrolli hinnangul ei ole auditeeritud omavalitsustes tegeletud korruptsiooni vältiva töökorralduse kujundamisega süsteemselt ja ei kasutatud kõiki võimalusi. Mitmes omavalitsuses on rikutud ametiisikule kehtivaid toimingupiiranguid, mille tõttu on tekkinud korruptsiooniohtlik suhe. (Riigikontrolli aruanne Riigikogule, 2009)

Nimetatud aruandes toob Riigikontroll välja peamised rikkumised, mis on toime pandud kohalike omavalitsuste poolt, oma soovitused ning omavalitsuste ja ministeeriumide vastused.

Riigikontroll jõudis oma 2009 aruandes järeldusele, et omavalitsuste juhid ja ametiisikud järgivad üldiselt seadusest otseselt tulenevaid kohustusi. Näiteks, on tuvastatud, et nõuetekohaselt teostatakse tegevusi, mis on seotud majanduslike huvide deklaratsioonide esitamisega. Majanduslike huvide deklaratsioonide esitamise eesmärgiks aga on saada ülevaade ametiisiku majanduslikest huvidest, mis võivad soodustada ja/või põhjustada korruptiivseid tegusid. Riigikontroll märgib oma 2009 aruandes, et nt Sillamäe linnal on positiivne praktika selles osas, et majanduslike huvide

deklaratsioonide hoidjaks nimetatud komisjon määrab iga-aastaselt, millised isikud on ametiisikud ning peavad esitama deklaratsiooni.

Riigikontroll on tuvastanud oma 2009 aruandes, et auditeeritud omavalitsustes ei ole valdavalt kasutatud õigust ametiisikute tegevust kontrollida ning ainult ühes auditeeritud omavalitsuses kontrollitakse piirangutest kinnipidamist, kuigi ametiasutuse juht peab kontrollima, et ametiisikud järgiks tema suhtes kehtivaid piiranguid.

Riigikontrolli arvamusel ei leia kasutust ka vahendid huvide konfliktide vältimiseks. Ametiisik aga peab taanduma sellise otsuse tegemisest, kus vastanduvad tema isiklikud ja avalikud huvid.

Riigikontroll on leidnud ka, et kuue omavalitsuse juhid ja ametiisikud tegid keelatud tehinguid, kus juht või ametnik on isiklikult osalenud tehingus mingi ühingu, olles sellega ka ise seotud. Riigikontroll toob välja, et iseendaga tehingute tegemine on tõsine probleem kohalikes omavalitsustes.

Riigikontroll on 2009.aastal teinud auditeeritavatele valdadele ja linnadele soovitusi, mis on jagatud järgmiselt:

- Korruptsiooni vältimise vahendid;
- Majanduslike huvide tuvastamine ja piirangutest kinnipidamise kontrollimine;
- Ametiisikuga tehtud tehingute ja tema tasude avalikustamine;
- Tegevus-, töökoha- ja toimingupiirangute järgimine.

Riigikontrolli 2012.aasta aruandes Riigikogule puuduvad andmed 2009 antud soovitude täitmisest/mittetäitmisest.

2009.aastal tuvastatud põhjused olid üheks põhjuseks, miks otsustati 2012.aastal viia uus audit läbi. Riigikontroll auditeeris kümmet omavalitsust 2010. ja 2011.a selles osas, kas ametiisikud hoidusid osalemisest tehingutes ja otsustes, mis on neile korruptsioonivastase seaduse järgi keelatud. 2012.aastal valminud auditi järgi on kümnest auditeeritud omavalitsusest kaheksas rikutud Korruptsioonivastase seadusega kehtestatud piiranguid. Peamine rikkumine seisnes selles, et ametiisikud on omavalitsuses teinud tehinguid eraettevõtetega, millega ametiisikud ise või nende

lähedsed on otseselt seotud. Veel üheks rikkumiseks on tuvastatud, et ametiisikud ei jäänud kõrvale otsuste tegemisest, kus otsusega võis kaasneda huvide konflikt.

Riigikontroll on 2012.aastal teinud auditeeritavatele valdadele ja linnadele soovitusi, mis on jagatud järgmiselt:

- Töökorraldus piirangute rikkumise riski maandamiseks;
- Piirangutest kinnipidamine;
- Omavalitsuse tegevuse läbipaistvus;
- Omavalitsuse teadlikkuse suurendamine.

Üheksale kümnest auditeeritud omavalitsusest tegi Riigikontroll ettepaneku määrata kindlaks 2013 aprilliks ametnike ülesanded, kuidas koguda teavet ametiisikutega seotud ühingute kohta ja kontrollida toimingupiirangutest kinnipidamist.

Sarnaselt 2009 läbiviidud auditile on 2012 tuvastatud, et omavalitsuste juhid ja ametiisikud on seotud ühingutega ning endiselt tehakse tehinguid ametiisiku või tema lähisugulasega seotud ühingutega.

Riigikontroll tegi oma 30.10.2012 aruandes soovitusi Justiitsministeeriumile, aga nimelt, soovitas teha uue 01.04.2013 kehtima hakanud Korruptsioonivastase seaduse tutvustamiseks kavandatud koolituste ettevalmistamisel koostööd maakondlike omavalitsusliitudega, et need teadvustaksid liikmetele koolituste tähtsust. Samuti soovitas Riigikontroll Justiitsministeeriumile seada 2013-2017 aasta korruptsioonivastases strateegias „Aus riik“ eesmärgiks suurendada omavalitsuste ametiisikute teadlikkust korruptsiooni ennetamisest. Justiitsministeerium võttis need soovitused kuulda ning uue Korruptsioonivastase seaduse jõustumisel olid korraldatud koolitused ning samuti oli mainitud seada eesmärk uues korruptsioonivastases strateegias. Samuti on Justiitsministeeriumile tehtud ettepanek omavalitsustele juhendi koostamiseks, kus oleksid antud juhised uue Korruptsioonivastase seaduse täitmiseks. Näiteks juhendis peaks olema selgelt kirjas kuidas asutused peaksid korraldama ja läbi viima ametiisikutele kehtestatud toimingupiirangutest kinnipidamise kontrolli.

Riigikontrolli auditid omavad rohkem soovituslikku mõju, kuid Riigikontroll võib rikkumiste tuvastamisel edastada andmeid ka õiguskaitseorganitele.

II KORRUPTSIOONI KÄSITLEVAD NORMATIIVAKTID

Eestis on seadusandja poolt kehtestatud kolm seadust, mis on peamised korruptsiooniga võitlemisel ja ennetamisel. Need on:

- Karistusseadustik;
- Korruptsioonivastane seadus;
- Avaliku teenistuse seadus.

Töö ülesande „Uurida korruptsiooni õiguslik regulatsioon Eestis“ täitmiseks, tutvustan käesolevas peatükis ja uurin korruptsioonivastaseid normatiivakte ja seadusandlust Eestis. Samuti toon välja, milliseid karistusi näeb seadusandlus ette.

2.1 Normatiivaktide tutvustus ja analüüs

Nagu on eespool öeldud, on Eestis seadusandja poolt kehtestatud kolm seadust, mis on peamised korruptsiooniga võitlemisel ja ennetamisel.

Esimene neist on Karistusseadustik (KarS). Karistusseadustikus on süütegudest kirjeldatud nii kuriteod kui ka väärteod. Korruptsiooniga seotud kuriteod on sätestatud peamiselt ametialaste kuritegude peatükis. Kuritegude toimepanemise eest näeb seadus sanktsioonina ette rahalist karistust või vangistust, väärtegude toimepanemise eest näeb seadus karistusena ette rahatrahvi või aresti. Lisaks karistuse raskusastmele on nende eristamine oluline seetõttu, et isikuid, kelle suhtes on olemas jõustunud süüdimõistev kohtuotsus kuriteo toimepanemise eest, ei tohi võtta avalikku teenistusse ning teenistuses olev ametiisik, kelle suhtes on olemas jõustunud süüdimõistev kohtuotsus kuriteo toimepanemise eest, vabastatakse koheselt teenistusest otsuse jõustumisel.

Karusseadustikus sätestatud korruptsioonikuritegude kvalifitseerimiseks peab neid kuritegusid toime panema ametiisik. Väärtegude ja kuritegude puhul piisab süüdi tunnistamiseks teo toimepanemise katsest. Väärteona on karistatav nii tahtlik kui ettevaatamata tegu, mistõttu on oluline, et ametiisik oleks kursis korruptsioonivastasest seadusest tulenevate keeldude ja piirangutega. (Korruptsiooni ennetamine kohalikus omavalitsuses, 2012)

Peamisteks korruptsioonikuritegudeks karistusseadustiku mõttes on:

- Altkäemaksu andmine/võtmise/vahendus;
- Pistise andmine/võtmise/vahendus;
- Ametialane võltsimine
- Kelmus/Omastamine
- Mõjuvõimuga kauplemine
- Riigihangete teostamise nõuete rikkumine
- Riikliku järelevalve ebaseaduslik teosaine
- Toimingupiirangute rikkumine
- Usalduse kuritarvitamine

Lisakaristuse näol on Karistusseadustiku järgi võimalik kohaldada konfiskeerimist (KarS § 83), tegutsemiskeeldu (KarS § 49), varalist karistust (KarS § 53).

KarS § 49 järgi võib kohus võtta süüdimõistetult kuni kolmeks aastaks teataval ametikohal töötamise või teataval tegutsemisalal tegutsemise õiguse, kui isik mõistetakse süüdi kutse- või ametiõiguste kuritarvitamise või ametikohustuste rikkumisega seotud kuriteo eest.

KarS § 53 järgi mõistes isiku süüdi kuriteos ja karistades teda üle kolmeaastase või eluaegse vangistusega, võib kohus seaduses sätestatud juhtudel mõista lisakaristusena tasumiseks summa, mille suurus võib ulatuda süüdimõistetu kogu vara väärtuseni. Varalist karistust võib mõista lisakaristusena kuritegude eest, mis on toime pandud enne 2007. aasta 1. veebruari.

KarS § 83 järgi võib kohus konfiskeerida tahtliku süüteo toimepanemise vahendi, kui see kuulub otsuse või määruse tegemise ajal toimepanijale. Seaduses sätestatud juhtudel võib kohus konfiskeerida tahtliku süüteo toimepanemise vahetuks objektiks olnud aine või eseme või süüteo ettevalmistamiseks kasutatud aine või eseme, kui need kuuluvad otsuse tegemise ajal toimepanijale ja nende konfiskeerimine ei ole seaduse järgi kohustuslik. Erandina võib kohus konfiskeerida vahendi, aine või eseme, kui see kuulub otsuse või määruse tegemise ajal kolmandale isikule ja kui ta: on vähemalt kergemeelsusega kaasa aidanud vahendi, aine või eseme kasutamisele süüteo

toimepanemisel või ettevalmistamisel; on omandanud vahendi, aine või eseme täielikult või olulises osas toimepanija arvel, kingitusena või muul viisil turuhinnast oluliselt soodsamalt või teadis, et vahend, aine või ese võõrandatakse talle konfiskeerimise vältimiseks.

Karistusseadustikule järgneb Korruptsioonivastane seadus. Seaduse väljatöötamine oli vajalik, et ajakohastada korruptsiooni ennetamiseks kehtestatud õigusnorme. Nii vanas seaduses kui ka uues, ei määratleta korruptsiooni mõistet.

Seaduses käsitletakse ametiisikutena ametiseisundit omavaid riigiametnikke või kohalike omavalitsuste ametnikke, samuti nende ülesandeid täitvaid koosseisuväliseid teenistujaid. Samuti on ametiisikuteks valla- või linnavolikogu liikmed, vallavanem ja linnapea, valla- või linnavalitsuse liikmed, linnaosa või osavalla vanem, osavalla või linnaosa halduskogu liige, omavalitsuse asutatud sihtasutuste tegevjuht, juhatuse ja nõukogu liige. Ametiseisundiks loetakse seaduse mõttes ametikohast tulenevat pädevust vastu võtta teistele isikutele kohustuslikke otsuseid, samuti teha menetlustoiminguid. (Korruptsiooni ennetamine kohalikus omavalitsuses, 2012)

Korruptsioonivastases seaduses (KVS) on kirjeldatud järgmised väärted:

- Korruptiivne tegu;
- Korruptiivsest teost teatamata jätmine;
- Majanduslike huvide deklaratsiooni mittenõuetekohane esitamine ja valeandmete esitamine;
- Valeandmete esitamine majanduslike huvide deklaratsiooni kontrollivale isikule või asutusele või komisjonile;
- Seadusega kehtestatud töökoha-, tegevus-, toimingupiirangute rikkumine.

Ametiisikutele on ette nähtud ka vastutus kohustuste täitmata jätmise eest. Näiteks majanduslike huvide deklaratsioonis valeandmete esitamise eest on ette nähtud väärtelena rahatrahv kuni 1200 eurot. Samasugust rahatrahvi võib määrata ka kehtestatud piirangute rikkumise eest. Kriminaalkorras võib aga toimingupiirangute rikkumine tuua kaasa ka kuni 3-aastase vangistuse.

Võrdluseks võib tuua järgmised näited eri riikide korruptsioonivastase regulatsiooni kohta:

USA-s on föderaalvalitsuse ametnike eetikareeglid kehtestatud 1990. aasta presidendi määrusega (Executive Order) ning need reguleerivad mh kinkide vastuvõtmist, nõuavad korruptsiooni- ja kuritarvitusjuhtumitest teatamist, keelavad teadlikult majanduslike huvide konflikti situatsioonis olemist ning võimu ja siseteabe kasutamist erahuvides; muu hulgas on kõrgemat palka saavatel ametnikel keelatud töötada kõrvaltöökohal, madalama palga korral on see aga lubatud, kui järgitakse eetikareegleid ja saadakse selleks luba, kui see on nõutud. (Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri)

Jaapanis on keelatud tegevused, mis võivad tekitada mulje erapoolikusest (nt lõuna või golfimäng koos huvitatud osapoolega). Väga kõrged ametiisikud peavad deklareerima oma osaluse ja sissetuleku. (Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri)

Saksamaal on ametnikud jagatud föderaal- ja liidumaa ametnikeks; viimaste õiguslikku regulatsiooni ühtlustab avaliku teenistuse õiguse ühtlustamise raamseadus (*Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts*), mis reguleerib tegevuspiiranguid, tasu ja kinkide saamist ametikoha tõttu (see on keelatud ka pärast ametist lahkumist) ning tegevust pärast ametist lahkumist (kolme aasta jooksul pärast ametist lahkumist on teatud ametnikel nõutav viimase ülemuse luba, kui uus töökoht on alal, mille üle viimase viie aasta jooksul on teostatud järelevalvet, ja esineb huvide konflikti risk). Kõrvaltegevus eeldab eelnevat luba, kuid absoluutset keeldu ei ole. Saksamaal huvide deklareerimist ei nõuta. (Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri)

Ühendkuningriigi ametiisikuid puudutavad reeglid on kehtestatud seaduse staatust mitte omavate koodeksitena ning eraldi kabinetiliikmete, poliitiliste ja muude ametnike kohta. Ametnikud peavad esitama andmed oma osaluse ja tegevuse kohta äriühingu organites ning seda ka oma pereliikmete kohta niivõrd, kui see on teada. Deklareerida tuleb nii majanduslikud kui ka mittemajanduslikud huvid. (Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri)

Sarnaselt Jaapaniga on Eestis kehtestatud ametiisikutele nõue oma osaluse ja sissetulekute deklareerimisest.

Sarnaselt USA-ga ja Saksamaaga on Eestis lubatud ametnikul töötada kõrvaltöökohal ning saada selle eest tulu üksnes tööandja kirjalikul loal.

Sarnaselt Ühendkuningriigiga on Eestis vajalik ametnikul deklareerida majanduslikud huvid. Deklareerida mittemajanduslikke huvisid, ei ole Eestis kohustuslik.

Korruptsioonivastasele seadusele järgneb avaliku teenistuse seadus (ATS). Avaliku teenistuse seadust kohaldatakse riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnikele ning käesolevas seaduses sätestatud juhtudel riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötajatele. Ametnik on Avaliku teenistuse seaduse järgi ametikohale nimetatud või valitud ning tema teenistussuhe on alalise iseloomuga.

Avaliku teenistuse seaduses on sätestatud ametniku teenistusse võtmise protseduur, ametniku arendamine ja hindamine, ametniku õigused/kohustused, palgakorraldus, ametniku distsiplinaarvastutus, varaline vastutus, ametniku teenistussuhte lõppemine.

Avaliku teenistuse seaduse oluline muudatus seisneb selles, et linna- ning vallavalitsuse või linna- ning vallavolikogu liikmete tööd uus avaliku teenistuse seaduses enam ei reguleeri. Tegemist on isikutega, kes täidavad poliitilise iseloomuga ülesandeid. Uue avaliku teenistuse seaduse eesmärgiks on aga reguleerida neutraalsete ning avalikku võimu teostavate isikute ehk ametnike teenistussuhet.

Avaliku teenistuse seaduse järgi ametiteenistusse ei võeta inimest, kui tal on karistatus tahtlikult toimepandud kuriteo eest või keda on karistatud tahtliku riigivastase kuriteo eest, olenemata karistusandmete kustutamisest; või kellelt on jõustunud kohtuotsusega ära võetud teataval ametikohal töötamise või teataval tegevusalal tegutsemise õigus; või kes on vastavat ametikohta vahetult kontrolliva ametniku abikaasa või abieluga sarnanevas suhtes olev elukaaslane või ametniku vanavanem, ametikohta vahetult kontrolliva ametniku või tema abikaasa või elukaaslase vanem või vanema alaneja sugulane, sealhulgas laps ja lapselaps. Vanemaks loetakse käesoleva seaduse tähenduses ka lapsendaja ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja kasulaps. Nimetatud piirang kehtib ka ametniku ametikohta vahetult kontrolliva ametniku ametikoha täitmisel.

Uuest Avaliku teenistuse seadusest on lahutatud seni kehtinud avaliku teenistuse eetikakoodeks. Uue eetikakoodeksi kiidab heaks ametnikueetika nõukogu, nõukogu moodustatakse Rahandusministeeriumi juurde.

2.2 Normatiivaktide rakendamine

Normatiivaktide eduka rakendamise eelduseks on ametnike vastavad koolitused.

Vastavalt Korruptsioonivastase strateegia 2008-2012 oli üheks eesmärgiks avaliku sektori töötajate korruptsiooni- ja eetikaalase teadlikkuse suurendamine. Nähtuvalt strateegia täitmisest, on kõik sellega planeeritud tegevused täidetud:

2008-2012 on täidetud tegevus: eetika õppevahendite ajakohastamine, uute videokaasuste lisamine, Eesti olukorral põhinevate juhtumianalüüside koostamine, huvide konflikti puudutavate kaasuste lisamine.

2010 on täidetud tegevus: Eesti-spetsiifilise huvide konflikti käsiraamatu koostamine, tutvustamine ja levitamine.

2009-2012 on täidetud tegevus: Eetikakoolituste korraldamine erinevatele avaliku sektori organisatsioonide töötajatele (sh avalikele teenistujatele).

Ametnike jaoks korraldatakse pidevalt koolitusi uue Korruptsioonivastase seaduse ülesehituse, rakendamise selgitamiseks.

2.3 Järelevalve normatiivaktide täitmise üle

Sisemist järelevalvet kohalikes omavalitsustes normatiivaktide täitmise üle teostatakse korruptsioonivastaste komisjonide poolt.

Samuti teostab järelevalvet normatiivaktide täitmise üle ka sisekontroll.

01.01.2011 jõustus Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seadus (KOFs), mille rakendussätte §-ga 63 muudetakse Kohaliku omavalitsuse korraldamise seadust, täiendades seda §-ga 48¹ „Sisekontrollisüsteem ja siseauditeerimine“. Selle sättega reguleeritakse kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi ja -auditeerimise korraldust. Regulatsiooni kohaselt tagab volikogu sisekontrollisüsteemi rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise. Selle kohustuse täitmiseks luuakse kas vastav struktuuriüksus või ametikoht. Siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel ja tema kutsetegevuse alusena rakendatakse audiitortegevuse seaduses sätestatud. Põhjusel, et seaduses sätestatud muudatuste sisseviimine (vastavate struktuuride moodustamine ja väljaõppinud ametnikega komplekteerimine) toob kaasa KOV eelarvele kulutusi, on

seaduse nimetatud paragrahvi jõustumiseks jäetud üleminekuajaks – seadusemuudatus rakendus alates 01.01.2013. (Korruptsioonivastane strateegia 2013-2020)

Sisekontrolli töökorraldus korruptsiooni ennetamiseks aga vajab täiustamist. Kohalike omavalitsuste sisekontrolliüksuste vajalikkust tuleb komplekteerida oma ala professionaalidega. Praegusel hetkel aga sageli spekuleeritakse juhtumite tegelike asjaolude varjamisele. Tegelikult peaks aga sisekontroll olema omavalitsuse juhtimist toetav üksus, mis tooks välja puudused ja pakuks välja lahendused puuduste kõrvaldamiseks. Sisekontroll peaks paralleelselt tegema ka tohukat koostööd õiguskaitseorganitega. Ametiasutuste juhte aga tuleks kohustada rakendama korruptsiooni ennetamiseks efektiivseid sisekontrollimeetmeid. (Korruptsiooni ennetamine kohalikes omavalitsustes, 2012)

Välist järelvalvet kohalikes omavalitsustes normatiivaktide täitmise üle teostatakse politsei, kohtute, Kaitsepolitseiameti poolt, samuti Riigikontrolli poolt.

III KORRUPTSIOONI ENNETAMINE

Selles peatükis pööran tähelepanu sellele, mida on juba tehtud korruptsiooni ennetamiseks, samuti teen kohtupraktika analüüsi 2010-2012 kohtulahendite lõikes. Viimases alampeatükis toon ette ettepanekuid, mida on veel vaja teha selleks, et korruptsiooni ennetada.

3.1 Rakendused Eestis

Korruptsioonivastane tegevus on ületanud Eesti riigipiirid ja on sõlmitud mitmeid korruptsioonivastaseid rahvusvahelisi kokkuleppeid nagu Euroopa Nõukogu korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon, Euroopa Nõukogu korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsioon, Euroopa ühenduste ametnike või Euroopa Liidu liikmesriikide ametnikega seotud korruptsiooni vastast võitlust käsitlev konventsioon, Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsioon, OECD rahvusvahelistes äritehingutes välisriigi ametiisikutele altkäemaksu andmise vastu võitlemise konventsioon, Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsioon, ÜRO korruptsioonivastane konventsioon. (Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri)

Alates 2001.aastast on kõigi õiguskaitseasutuste üheks prioriteediks olnud korruptsioonivastane võitlus, kuid senini on ainult Kaitsepolitseiamet suutnud luua tugeva võimekuse korruptsioonikuritegude uurimiseks. (Korruptsioonivõimekuse uuring, 2012)

3.1.1 Korruptsioonivastased strategiad

Korruptsiooni ennetamiseks ja vähendamiseks kinnitas Vabariigi Valitsus korruptsioonivastase strateegia aastateks 2008-2012.

Nimetatud strateegia eesmärgiks oli vähendada ja ennetada korruptsiooni avalikus ja erasektoris ning tõsta ühiskonna korruptsiooni- ja eetikaalast teadlikkust. Nimetatud strateegia kohaselt on korruptsioon avalikus sektoris ohuks riigi julgeolekule ning põhjustab inimeste ebavõrdset kohtlemist. Strateegia alaeesmärkideks olid: korruptsiooni vältimine kohalikes omavalitsustes, huvide konflikti vältimine ning avaliku sektori töötajate korruptsioonivastasehoiaku tugevdamine ja eetilise käitumise edendamine, ja teised alaeesmärgid, mis ei ole antud lõputöö teemaga seotud.

Korruptsiooni vähendamiseks kohalikes omavalitsustes sooviti parandada omavalitsusi puudutava info kättesaadavust ning tugevdada kontrollsüsteemi. Riigikontroll on selles osas teinud soovitusel justitsministriile täiendada korruptsioonivastast seadust ametiasutuse juhi kohustusega rakendada sisekontrollimeetmeid ning seaduse jõustumisel koostada juhendmaterjal meetmete rakendamiseks. Soovitus on täidetud ning korruptsioonivastase seaduse § 13 järgi võib juht nõuda deklaratsioonis nõutavate andmete esitamist asutuse sisekontrolli meetmena.

2012. aasta juuniks oli kehtiva korruptsioonivastase strateegia planeeritud 57-st tegevusest täidetud 36, tegevustest on osaliselt täidetud 9 ning 12 tegevust on täielikult täitmata (neist ühel juhul ei ole tähtaeg veel saabunud). Näiteks ei ole KOV-de kulutuste avalikustamiseks kehtestatud ühtset vormi ning korruptsiooni- ja eetikaalase teadlikkuse tõstmist tervishoiusüsteemis ei saa pidada piisavaks. Seetõttu on uue strateegia koostamisel vajalik pöörata tähelepanu ka nendele veel täitmata tegevustele.

Kehtiv korruptsioonivastane strateegia 2008-2012 sisaldas 8 suuremat eesmärki, millest kaks haakuvad käesoleva lõputöö teemaga, aga nimelt:

- „Huvide konflikti vältimine ning avaliku sektori töötajate korruptsioonivastase hoiaku tugevdamine ja eetilise käitumise edendamine. Planeeritud tegevustest on enamik täidetud. Välja töötati huvide konflikti käsiraamat; täiendati, uuendati ning viidi läbi koolitusi ametnikele ning laiendati koolitavate sihtrühma. Läbi viidi planeeritud uuringud ning võeti vastu uus korruptsioonivastane seadus (jõustus 01.04.2013). Täitmata või osaliselt täidetud tegevustest saab välja tuua kaks ning need on mõlemad seotud seaduse jõustumisega. Esiteks, käivitumata on eetikanõukogu töö ning see on seotud uue avaliku teenistuse vastuvõtmisega (jõustus 01.04.2013). Uue seaduse kohaselt moodustatakse ametnikueetika nõukogu Vabariigi Valitsuse poolt rahandusministeeriumis juurde. Teiseks, loomata on majanduslike huvide deklareerimise register. Uus register on planeeritud võtta kasutusse 01.01.2014. Korruptsioonivastase strateegia kõrvutamisel korruptsiooniuuringu tulemustega on kasvanud sihtgruppide teadlikkus ning vähem ametnikke käitaks korruptiivselt võrreldes varasema uuringuga. Samas eristusid 2010. aastal läbiviidud korruptsiooniuuringu põhjal selgelt mitte-eestlased ning noored, kes taunisid korruptsiooni vähem ning olid rohkem aldis korruptiivselt käituma.
- Korruptsiooni vältimine kohalikes omavalitsustes. Kuigi loodud on ühtne elektrooniline rakendus kohalike omavalitsustele dokumentide väljapanekuks, ei ole selle kasutamine kohustuslik. Samuti peab jätkuvalt tegelema ühtse vormi kehtestamisega KOV-ide

kulude avalikustamise eesmärgil. Muudetud on kohaliku omavalitsuse korralduse seadust, mille kohaselt tagab volikogu sisekontrollisüsteemi rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise. Uue struktuuriüksuse või ametikoha loomiseks on jäetud üleminekuaeg ning seadusemuudatus rakendus 01.01.2013. Seetõttu on siseauditi rakendamise osas järeldusi teha vara. Planeeritud tegevustest on täitmata vaid üks (ühtse vormi kehtestamine KOV-de kulutuste avalikustamiseks). Korruptsioonivastases strateegias toodi selle kinnitamisel puudusena välja, et KOV-del puudub elektrooniline andmebaas rahaliste vahendite kasutamise detailseks jälgimiseks, seetõttu ei ole aruandlus kergesti kontrollitav ega anna infot selle kohta, kellega, mis summas ja millisel eesmärgil on tehinguid tehtud. Eeltoodu tõttu ei saa kohalike omavalitsuste osas tegevuste täitmisega täielikult rahule jääda.“ (Korruptsioonivastase strateegia „Aus riik“ 2013-2020 koostamise ettepanek).

Korruptsioonivastases strateegias 2008-2012 oli muude eesmärkide kõrval ka korruptsiooni ennetamine kohalikes omavalitsustes. Selle saavutamiseks oli plaanis ühtse vormi kehtestamine omavalitsuste kulude avalikustamiseks, ühtse elektroonilise rakenduse loomine omavalitsuste dokumentide väljapanekuks, siseauditi kohustuslikuks muutmine. Justiitsministeeriumi arvamusel jäi nendest täitmata vaid esimene, ehk ei ole kehtestatud ühtset vormi omavalitsuste kulude avalikustamiseks.

03.01.2013 kiitis Vabariigi Valitsus heaks Korruptsioonivastase strateegia „Aus riik“ 2013-2020 koostamise ettepaneku. Uue strateegia koostamisel pööratakse tähelepanu ka eelmises strateegias planeeritud ja täitmata jäänud tegevusele. Uue korruptsioonivastase strateegia eesmärkideks on korruptsiooni ennetamine ja vähendamine erinevates valdkondades:

- tõsta elanike, avaliku sektori töötajate, ettevõtjate ja teiste sihtgruppide teadlikkust eetikast ja korruptsioonist;
- korruptsiooni ennetamine kohalikes omavalitsustes ja teised valdkonnad, mis ei ole antud lõputöö teemaga seotud.

2012 liitus Eesti Avatud Valitsemise Partnerlusega, mille tegevuskava üheks võtmevaldkonnaks on ametnikueetika edendamine.

Pärast esimese korruptsioonivastase strateegia vastuvõtmist on üheks positiivseks arenguks avaliku sektori eetikaküsimustega seotud teabematerjalide ja koolitusmaterjalide koostamine.

Veebis on kättesaadavad eetilist otsustusprotsessi ja huvide konflikti käsitlevad sissejuhatavad materjalid ning põhjalik teave korruptsiooni kohta (näited, olemasolevad analüüsid jt).

3.1.2 Korruptsiooni uuringud

Korruptsiooni uurimiseks korraldatakse Eestis regulaarselt mitmeid uuringuid. Näiteks alates 2004 on kolmel korral läbi viidud kolme sihtrühma uuringud, mis keskenduvad avalike teenistujate, ettevõtjate ja elanike hinnangule seoses korruptsiooniga ning mida annab välja Justiitsministeerium. Teiseks on Rahandusministeeriumi poolt 2006 ja 2009 läbi viidud uuringud avalike teenistujate suhtumise ja rolli kohta seoses korruptsiooni ennetamisega avalikus teenistuses. Eesti Konjunkturiinstituut viib läbi kahte tüüpi uuringuid: uuringud üldsuse suhtumisest altkäemaksu andmisesse (2006 ja 2007) ning uuringud varimajanduse kohta (iga-aastaselt alates 2004). Lisaks nimetatud uuringutele viiakse läbi ka spetsiifilisi uuringuid (nt riigihanked, prokuröride ja kohtunike mõjutamine jne). Süstemaatilised uuringud kohalike omavalitsuste kohta puuduvad (v.a Riigikontrolli auditid).

Justiitsministeerium ja Tartu Ülikool viisid 2010 läbi uuringu „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010“. See oli 2006.aasta kordusuuring. Uuringu aruanne sisaldab ülevaadet kolme sihtrühma küsitlustulemustest. Sihtrühmadeks olid elanikud, ettevõtjad, ametnikud.

2010. aasta uuringu tulemusena on kindlaks tehtud, et 3% avaliku sektori töötajatest on kokku puutunud korruptsiooniga. Kui 2006. aastal oli 8% elanikest maksnud ametnikele peale või toonud kingituse, siis nüüd 4%. Võrreldes varasema uuringuga on hoiakud positiivselt muutunud. Hüpooteetilises olukorras käituks korruptiivselt 10% ametnikest (varem vastavalt 12%). Kingituse vastuvõtmist ametniku poolt peab korruptsiooniks 54% elanikest, mis on 10% rohkem kui 2006.aastal.

Uuringuga on tehtud kindlaks, et ametnikud on korruptsiooni suhtes taunivamad ning oskavad korruptsiooni paremini ära tunda ja on sellele vähem vastuvõtlikud kui elanikud ja ettevõtjad. (Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010)

Kõige rohkem seostub korruptsiooniga olukord, kui ametnik võtab nt trahvi ärahoidmiseks vastu raha, kingituse või vastuteene. Kõige vähem seostub korruptsiooniga olukord, kui ametnik võtab pärast teenuse osutamist tänutäheks vastu

kingituse. Võrreldes teiste sihtrühmadega on ametnike seas palju neid, kes ei oska öelda, kas tänutäheks kingituse vastuvõtmine on korruptsioon või ei ole. See viitab koolitusvajadusele mõistete ühtlustamiseks. Kõige enam peetakse korruptsiooniks altkäemaksu, guvide konflikti, kingitust ametnikule. (Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010)

2012 on Transparency International välja andnud uuringu „Eesti korruptsioonivastase võimekuse uuring“. Eesti korruptsioonivastase võimekuse uuring viidi läbi 2010-2012. Uuring põhines seaduste, eelnevate uuringute, auditite ja rahvusvaheliste hinnangute analüüsil ja intervjuudel. Uuring hõlmas perioodi 2009.aastast kuni 2012.aasta alguseni.

Uuringus on leitud, et üheks nõrgematest riiklikest institutsioonidest on avalik teenistus. Avaliku teenistuse puhul on peamiseks probleemiks regulatsioonide ning reaalse praktika vahelised erinevused ja samuti ressursside ja sõltumatuse küsimus ja seda eriti kohalike omavalitsuste tasandil.

Sellest uuringust nähtub, et Eesti korruptsiooniuuringutes on aastate jooksul (2004, 2006, 2010) esile toodud mitmeid püsivaid küsimusi ja suundumusi.

Uuringus on leitud, et avalikud teenistujad on korruptsiooni osas teadlikumad ja selle suhtes ebatolerantsemad kui ettevõtjad ja elanikud. Kolme sihtrühma vahel püsivad erinevused vaatamata sellele, et nende rühmade suhtumine korruptsiooni on aja jooksul muutunud sallimatumaks. Erinevuste põhjusteks võib pidada avalikule teenistujale pakutavaid eetikakoolitusi ja ka avalikule teenistujale kehtivate korruptsiooni ennetuse meetmete eripära. (Korruptsioonivastase võimekuse uuring, 2012)

Uuringuga on tehtud kindlaks, et korruptiivse käitumise peamisteks põhjusteks on majanduslikud ja kultuurilised. Majanduslike põhjuste all mõistetakse kasu saamist, kultuuriliste põhjuste all mõistetakse korruptsiivset tegu kui üldist tava. Peamisteks ausust ja eetilist takistavateks teguriteks avaliku teenistuse valdkonnas nimetatakse ühiskonna üldist eetilist taset ning konkreetseid avaliku teenistusega seonduvaid probleeme (nt ebaõiglane või ebaselge palgasüsteem, edutamise ebaselged põhjused jne). Peamised registreeritud korruptsioonikuriteod olid seotud altkäemaksu andmise ja võtmisega. Korruptsioonikuritegusid registreeriti enim kohalikes omavalitsustes, eraõiguslike juriidiliste isikute puhul ja politseis. (Korruptsioonivastase võimekuse uuring, 2012)

Korruptsiooni temaatikat käsitlevad ka analüüsid, mis põhinevad asutustepõhistes aruannetes ja ülevaadetes, sealhulgas ka Kaitsepolitseiameti ja Justiitsministeeriumi ülevaated kuritegevusstatistikast.

2012 korruptsiooniga seotud uuringut ei olnud läbi viidud.

3.1.3 Kaitsepolitseiameti 2011 aastaraamat.

Kaitsepolitseiameti 2011 aastaraamatus pööratakse tähelepanu korruptsioonivastasele võitlusele, sealhulgas ka korruptsioonile kohalikes omavalitsustes.

Kaitsepolitseiameti menetlusalluvuses on Eesti suurimate omavalitsuste – Tallinna, Tartu, Pärnu, Narva, Jõhvi, Kohtla-Järve – juhtide võimalike korruptsioonikuritegude tuvastamine. Põhilisteks korruptsiooniriskideks on omavalitsuste poolt läbiviidavad riigihanked ja sõlmitavad hankepingud. Suur osa kohalike omavalitsuste avalikest ostudest tehakse ilma riigihankeid korraldamata. Samuti on palju tehinguid ühingutega, millega on seotud kohalike omavalitsuste liikmed ja töötajad. Kohalike omavalitsuste korruptsiooni iseloomustab sageli ka riske maandavate meetmete sisekontrolli mehhanismide ebatõhusus. (Kaitsepolitseiameti 2011 aastaraamat)

3.1.4 Kaitsepolitseiameti 2012 aastaraamat

Kaitsepolitseiameti 2012 aastaraamatus pööratakse samuti tähelepanu korruptsioonivastasele võitlusele, sealhulgas ka korruptsioonile kohalikes omavalitsustes.

Korruptsiooni ennetamise seisukohast olid 2012 olulised sündmused uue korruptsioonivastase seaduse ja avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmine, kohaliku omavalitsuse korruptsiooniriskide käsiraamatu valmimine ning 2013-2017 korruptsioonivastase strateegia väljatöötamise alustamine. (Kaitsepolitseiameti 2012 aastaraamat)

3.2 Kohtupraktika analüüs

Antud alapeatükis toon välja, milline oli kohtupraktika korruptsiooniga seotud kriminaalasjades aastatel 2010-2012.

Praegu on kohtumenetluses rida kriminaalasju, kus ei ole kohtuotsuseid kuulutatud, ehk nt Viru Maakohtu menetluses on Narva linnavolikogu liikmega seotud kriminaalasi ja ka Kohtla-Järve linnapeaga seotud kriminaalasi. Mõlemad kriminaalasjad on seotud hankekorra rikkumisega. Nendel asjadel töö autor lähemalt ei peatu.

Lõputöös kasutatakse jõustunud kohtulahendeid, mis on lõputöö kirjutamise ajaks läbinud kõik kohtuastmed.

3.2.1 2010. aasta kohtulahendid

Endine Narva Linnavolikogu liige Aleksandr Moissejev mõisteti süüdi altkäemaksu lubamise ja andmise katses. Kuritegu seisnes selles, et A.Moissejev lubas maksta ametiisikule 300 000 krooni mõlemas tema suhtes algatatud kriminaalasjades seadustes ettenähtud ja lubatud menetlustoimingute mitteteostamise eest, mida oleks saanud teha ametiisik, kelle ametialaste volituste piires oli nimetatud otsuste tegemine.

Kohus karistas Moissejevi reaalse 10-kuulise vanglakaristusega, mis pöörati ka täitmisele. (Kaitsepolitseiameti 2010 aastaraamat)

3.2.2 2011. aasta kohtulahendid

Tallinna Linnaplaneerimise Ameti juhataja Toomas Õispuu mõisteti süüdi pistise võtmises (ehk KarS § 293 lg 1 järgi) ning vandeadvokaat Viktor Kaasik pistise andmises (KarS § 297 lg 1 järgi). T.Õispuu võttis V.Kaasikult pistisena 10 000 eurot soodustingimustega laenu, aidates vastutasuks ametiisikuna aktiivselt V.Kaasiku poolt esindatavate detailplaneeringute menetlemisele. Kohus karistas T.Õispuud tingimisi vangistusega ja V.Kaasikut rahalise karistusega.

Põhja-Tallinna Valitsuse linnamajandusosakonna juhataja Allar Oviir mõisteti süüdi pistise võtmise eest (ehk KarS § 293 lg 2 p 1 järgi). A. Oviir lubas võtta ja võttis korduvalt ühtekokku 383 840 krooni ulatuses pistist munitsipaalkorterite üürilepingute pikendamise ja linnaosa ehitustellimuste suunamise eest oma tuttavate ettevõtetele. Pistist maksti A.Oviirile nii sularahas ja ülekannetega kui ka tasuta teenuste ja asjadena. Kohus karistas A.Oviiri tingimisi vangistusega ning temalt konfiskeeriti riigi tuludesse süüteoga saadud vara kokku 7 669 eurot.

Narva abilinnapea Sofja Homjakova mõisteti süüdi KarS § 311-2 ja § 22 lg 2 järgi. S.Homjakova andis talle alluva munitsipaalasutuse ametnikule käsu korduvalt teadvalt

ebaseadusliku väärteootsuse tegemiseks oma tuttava kasuks. Kohus karistas S.Homjakovat rahalise karistusega. (Kaitsepolitseiameti 2011 aastaraamat)

3.2.3 2012. aasta kohtulahendid

Tartu Linnavalitsuse haridusosakonna endine juhataja Boris Goldman mõisteti süüdi KarS § 201 lg 2 p 1,3, 4 ja § 202 lg 1 järgi ning Tartu Annelinna Gümnaasiumi endine direktor Jevgenia Lindevaldt KarS § 201 lg 2 p 2,3,4 järgi. B.Goldman ja J.Lindevaldt omastasid isikute grupis neile usaldatud Tartu linna vara. Kokku tekitasid nad oma korruptiivse tegevusega Tartu linnale kahju rohkem kui 90 000 euro ulatuses. Kohus karistas B.Goldmani 1 aasta pikkuse tingimisi vangistusega 3-aastase katseajaga ning J.Lindevaldti 2 aasta ja 6 kuu pikkuse tingimisi vangistusega 3-aastase katseajaga.“ (Kaitsepolitseiameti 2012 aastaraamat)

Narva linnapea Tarmo Tammiste mõisteti õigeks KarS § 299 lg 1, § 280 lg 1 järgi. Süüdistus seisnes selles, et T. Tammiste pani ametiisikuna toime dokumendi võltsimise ja võltsitud dokumendi väljaandmise. Samuti talle oli esitatud süüdistus selles, et tema pani toime ametiasutusele valeandmete esitamise, kui see on toime pandud hüve saamiseks.

2010 arutati Eesti kohtutes korruptsiooni kohalikes omavalitsustes puudutavat üht kriminaalasja. Kohtuotsusega oli ametiisik karistatud reaalse vangistusega.

2011 arutati Eesti kohtutes kolme kriminaalasja, neist kaks Tallinnas ja üks Narvas. Tallinna juhtumid olid seotud ametiisikute poolt pistise võtmisega. Tallinna ametnikud olid karistatud tingimisi vangistusega. Narva juhtum oli seotud ametiisiku poolt käsu andmises väärteomenetlejale korduvalt teadvalt ebaseadusliku väärteootsuse tegemiseks oma tuttava kasuks. Ametiisik oli karistatud rahalise karistusega.

2012 arutati Eesti kohtutes kaht kriminaalasja, neist üks Tartus ja üks Narvas. Tartu juhtumid olid seotud ametiisikute poolt vara omastamisega ning ametiisikud olid karistatud tingimisi vangistusega. Narva juhtum oli seotud dokumendi võltsimisega ja valeandmete esitamisega Rahandusministeeriumile. Ametiisik mõisteti õigeks kuriteo mittetõendatuse tõttu.

Kohtupraktikast lähtudes arutatakse tavaliselt korruptsiooniga seotud asju üldmenetlustes, st süüdistatavate, tunnistajate risküsitlusega, kriminaalasja materjalide uurimise ja avaldamisega.

3.3 Ettepanekud

Korruptsiooni ennetamine on ametiisiku enda kohustus. Samas igas kohalikus omavalitsuses peab olema välja töötatud ja rakendatud juhendmaterjal korruptsiooniga seotud riskide hindamisest. Omavalitsustes töötavad inimesed peavad teadma teenistusväliste tegevustega kaasnevaid ohte ja korruptsiooni ennetamise meetmeid.

Endise justiitsministri Kristen Michali sõnul on Eesti valinud korruptsiooni ennetamisel paljuski euroopaliku ja põhjamaise tee. Üldisemalt on kaks põhimõttelist valikut: esimene on ennetav, kahjusid ära hoidev, avalikkusele toetuv ja ausat ühiskonda järjekindlalt loov tee. Teine on suunatud pigem karmile politseilisele kontrollile ja tugevatele meetmetele ning eeldab selleks suurt sisejulgeoleku ressursi kasutamist. Eesti valis esimese tee – euroopaliku ja põhjamaise. (Talv, 18.04.2012)

07.märtsil 2013 sai Vabariigi Valitsuses heakskiidu Karistusseadustiku eelnõu, mis täpsustab ametialaste kuritegudega seotud kuritegude karistusi. Justiitsministri Hanno Pevkuri sõnul on eelnõu eesmärgiks korrastada ametialaste kuritegude regulatsiooni ning täpsustada vastutust pistise või altkäemaksu korduva võtmise või andmise eest. Ametialaste kuritegude puudutavate sätete muutmine on vajalik, et kindlustada rahvusvahelistest lepingutest ja Euroopa Liidu õigusaktidest Eestile tulenevate kohustuste täitmine. (Talv, 07.03.2013)

Transparency International poolt 2012 välja antud trükises „Korruptsiooni ennetamine kohalikus omavalitsuses“ on loetletud ettepanekud korruptsiooniga võitlemiseks. Need ettepanekud on järgmised:

- Üle vaadata ja ühtlustada teabe avalikustamise praktika ning võimaluste korral avalikustada pigem rohkem infot kui vähem.
- Kuna kohalikel omavalitsustel on erinev praktika tehingute läbiviimisel ja otsustusprotseduurides, siis on vaja suurendada omavalitsuste koostööd ja parimate praktikate jagamist;

- On vaja tõsta ametnike teadlikust korruptsioonist ja huvide konflikti vältimise vahenditest.

Vastavalt Korruptsioonivastase strateegia „Aus riik“ 2013-2020 koostamise ettepanekule on vaja suuremat tähelepanu pöörata kohalikes omavalitsustes töötavate isikute huvide konflikti vältimisele ning võimalikule korruptsiooniohule. Samuti on vaja jätkata ka huvide konflikti reeglite ja juhiste tutvustamisega kohalike omavalitsuste ametnikele ja töötajatele.

Töö autori arvates on vaja ametnikele selgeks teha, et korruptsioonijuhtumeid ei tohi varjata. Selline säte on olemas ka kehtivas Korruptsioonivastases seaduses. KVS § 6 lg 1 kohaselt ei ole ametiisikul lubatud varjata talle teada olevat seadusega sätestatud keelu rikkumist või muud korruptsioonijuhtumit. See tähendab, et kui ametiisikul on faktidega tõendatud kahtlused selles, et selline olukord esineb, siis on keelatud seda varjata. KVS § 6 lg 2 kohaselt kui avalikku ülesannet täitvat asutust, selle ametiisikut, asutuse üle järelevalve teostajat, deklaratsioonide üle kontrolli teostajat või süüteo menetlejat teavitatakse korruptsioonijuhtumist, tagatakse teavitamise fakti konfidentsiaalsus. Teavet teavitamise fakti kohta võib avaldada ainult teavitaja kirjalikul nõusolekul. Kui teavitaja kaasatakse tunnistajana süüteomenetlusse, kohaldatakse süüteomenetluse sätteid korruptsioonijuhtumist teavitamise fakti konfidentsiaalsust rikkumata.

Korruptsiooni ennetamiseks ja vältimiseks on vaja suurendada riigihangete korraldamise kompetentsust kohalikes omavalitsustes ning rahaliste vahendite kasutamine kohalikes omavalitses peaks olema selgemalt planeeritud.

Töö autori arvates aitab vähendada korruptsiooniohtu kohalike omavalitsuste läbipaistev ja vaba konkurentsi soodustav tegutsemine hangete läbiviimisel.

Kokkuvõtteks soovib töö autor märkida, et Eesti jõupingutused korruptsiooniga võitluses on rahuldavad - positiivne areng toimub avalikus teenistuses (nt koolituste, teadlikkuse tõstmise kaudu).

Töö autori arvates tuleks Eesti kohalikes omavalitsustes korruptsiooni ennetamiseks esmajärjekorras korraldada korruptsiooni olemust selgitavaid kooolitusi ametnike jaoks. Samuti tuleks tähelepanu pöörata ametiisikute huvide konflikti vältimisele ning võimalikule korruptsiooniohule. Kohalikud omavalitsused peavad tegema tugevamat

tööd oma ametnike seas selleks, et viimased ei varjaks korruptsioonijuhtumeid, vaid räägiks sellest avalikult.

Töö autor on seisukohal, et korruptsiooni ennetamiseks ja vältimiseks on vaja järgida seadustes sätestatud ja arendada ametnike eetilisi standardeid läbi koolitusi ja täiendõppe.

On vaja jätkata korruptsiooni teaduslikku uurimist perioodiliste uuringute ja analüüside näol. Korruptsioonivastase strateegia 2013-2020 raames on vajalik jõuda selleni, et oleks välja töötatud kohalike omavalitsuste kulutuste avalikustamiseks ühtne vorm. Samuti on vaja Karistusseadustikus selgemaks teha vastutus riigihangete teostamise nõuete rikkumise eest.

KOKKUVÕTE

Lõputöö eesmärgiks oli selgitada välja kuidas toimub korruptsiooni ennetamine kohalikes omavalitsustes ning esitada täiendavad võimalikud meetmed korruptsiooni ennetamiseks.

Eesmärgi saavutamiseks püstitatud ülesanded on täidetud. Lõputöö raames on selgitatud välja, milline on olukord Eesti kohalikes omavalitsustes; on uuritud korruptsiooni õiguslik regulatsioon Eestis ning on toodud näited, kuidas rakendatakse korruptsioonivastast seadust mujal maailmas; on selgitatud lahti kuidas toimub korruptsiooni ennetamine kohalikes omavalitsustes ja millised on ettepanekud selles valdkonnad ning antud ülevaade sellest, milliste korruptiivsete kuritegude eest on ametnikke kohtu poolt karistatud viimastel aastatel; on toodud ettepanekud mida oleks võimalik korruptsiooni ennetamiseks veel teha.

Lõputöö esimeses peatükis selgitati lahti, milline on korruptsiooni ning kohaliku omavalitsuse mõiste ja olemus; samuti toodi ette, millised on peamised korruptsioonivormid kohalikes omavalitsustes, mis on nende võimalikud põhjused ning korruptsiooni esinemist kohalikes omavalitsustes. Teises peatükis käsitleti korruptsiooni käsitlevaid normatiivakte. Kolmandas peatükis uuriti kuidas toimub korruptsiooni ennetamine ja millised on täiendavad ettepanekud korruptsiooni ennetamiseks. Samuti tehti kohtupraktika analüüsi korruptsiooniga seotud teemal.

Üldistest järeldustest, milleni jõuti, võib välja tuua järgmised:

- 2012. aasta juuniks oli kehtiva korruptsioonivastase strateegia 2008-2012 planeeritud 57-st täielikult täitmata 12. Nt ei ole kehtestatud KOV-te kulutuste avalikustamiseks ühtset vormi. Osaliselt on täidetud eesmärk riigihangete teostamise nõuete rikkumise eest vastutuse selgema regulatsiooni loomisest. Teised KOV puudutavad eesmärgid on täidetud.
- Korruptsiooni uurimiseks korraldatakse Eestis regulaarselt mitmeid uuringuid.
- Kohalikud omavalitsused ei täida Riigikontrolli poolt antud soovitusi täies ulatuses ja sellepärast peamised rikkumised seisnevad selles, et ametiisikud on omavalitsuses teinud tehinguid eraettevõttega, millega ametiisik ise või tema lähedane on otseselt seotud. Veel üheks rikkumiseks on leitud, et ametiisikud ei jäänud kõrvale otsuste tegemises, kus otsusega võis kaasneda huvide konflikt.

Kokkuvõttes võib öelda, et Eesti jõupingutused korruptsiooni ennetamises on rahuldavad, kuid tuleks Eesti kohalikes omavalitsustes korruptsiooni ennetamiseks esmajärjekorras korraldada ja jätkata korruptsiooni olemust selgitavaid koolitusi ametnike jaoks. Samuti tuleks tähelepanu pöörata ametiisikute huvide konflikti vältimisele ning võimalikule korruptsiooniohule. Kohalikud omavalitsused peavad tegema tugevamat tööd oma ametnike seas selleks, et viimased ei varjaks korruptsioonijuhtumeid, vaid räägiks sellest avalikult. On vaja jätkata korruptsiooni teaduslikku uurimist perioodiliste uuringute ja analüüside näol. Korruptsioonivastase strateegia 2013-2020 raames on vajalik jõuda selleni, et oleks välja töötatud KOV-te kulutuste avalikustamiseks ühtne vorm. Samuti on vaja Karistusseadustikus selgemaks teha vastutus riigihangete teostamise nõuete rikkumise eest.

SUMMARY

The prevention of corruption in local government.

The purpose of this thesis is to examine the reasons behind the inefficiency of the current anti-corruption measures applied to the local governments and to propose additional methods of preventing corruption.

The specified tasks were accomplished. The thesis exposes the situation in Estonian local governments, examines the legal regulation of corruption in Estonia and represents examples of anti-corruption laws from around the world. The thesis also analyses current practices of corruption prevention in the local governments and makes proposals for further anti-corruption methods developments in the field of corruption related offences. The thesis also presents and analyses the offenses resulting in public servants being penalised by court of law. Moreover this thesis suggests further methods for preventing corruption.

The first chapter explains the concepts of corruption and local government and illustrates the main types of corruption in local governments also focusing on possible reasons which allow corruption to exist. The second chapter covers statutory acts on corruption. The third chapter investigates the measures taken to prevent corruption and which further steps could be taken. There is also an analysis of judicial practice concerning the subject of corruption.

Among overall conclusions the following stand out:

- In June 2012 the currently effectual anti- corruption strategy of 2008- 2012 had 12 clauses out of 57 which were totally unenforced. E.g. there is no uniform requirement imposed on the local governments for disclosure of expenses. The task of creating a clearer liability regulation for infringement of government purchase requirements has been partially accomplished. Other goals in regards to local governments have been fulfilled.
- Several studies that concentrate on corruption are being regularly carried out in Estonia.
- The local governments do not fully implement all the suggestions given by state audit office and therefore the main offences have to do with public servants

engaging in business operations with private enterprises to which the official himself or those close to him are directly connected to. Another violation is the officials not removing themselves from decision-making, where there is a potential chance for conflict of interests.

In conclusion: the thesis has found current Estonian anti-corruption practices satisfactory, but the first step in prevention of corruption in Estonian local governments should be organising seminars for the public servants on the issue of corruption. Also attention should be turned to avoiding the conflict of interests and possible danger of corruption. The local governments must work consistently with their officials, so that cases of corruption would not be concealed, but publicly discussed. There is a need for further scientific study of corruption periodically and analytically. The anti- corruption strategy of 2013- 2020 should accomplish the implementation of uniform regulation for disclosure of expenses for local governments. As well as to clarify the liability for infringement of the government purchase regulations.

KIRJANDUS

Õigusaktid:

1. Avaliku teenistuse seadus;
2. Karistusseadustik;
3. Kohaliku omavalitsuse korraldamise seadus;
4. Korruptsioonivastane seadus (RT I 1999, 16, 276);
5. Korruptsioonivastane seadus (RT I, 29.06.2012, 1);
6. Eesti Vabariigi põhiseadus;
7. Riigikontrolli seadus.

Andmekogud:

1. Riigi Teataja, kohtulahendite otsing. URL:
https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/main.html
(10.05.2013)
2. Kohtute Infosüsteem, ei ole avalikult kättesaadav. (10.05.2013)

e-dokumendid:

1. Estonica, Entsüklopeedia Eestist. *Omavalitsuse terminoloogia*. URL:
http://www.estonica.org/et/Riik/Kohalik_omavalitsus:_m%C3%B5iste,_koht_avalikus_halduses_ja_ajalooline_areng/Omavalitsuse_terminoloogia/ (26.05.2013)
2. Kaitsepolitseiameti 2010 aastaraamat.
URL: <http://www.kapo.ee/est/aastaraamatud> (26.05.2013)
3. Kaitsepolitseiameti 2011 aastaraamat.
URL: <http://www.kapo.ee/est/aastaraamatud> (26.05.2013)
4. Kaitsepolitseiameti 2012 aastaraamat.
URL: <http://www.kapo.ee/est/aastaraamatud> (26.05.2013)

5. Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2008-2012. URL:
<http://www.korruptsioon.ee/strateegia> (26.05.2013)
6. Korruptsioonivastase strateegia “Aus riik” 2013-2020 koostamise ettepanek. URL:
<https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/arengukavade-koostamise-ettepanekud/Korruptsioonivastase%20strateegia%202013-2020%20koostamise%20ettepanek.pdf> (26.05.2013)
7. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri. URL:
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee&> (26.05.2013)
8. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, 22.detsember 2009, *Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses*, Tallinn (26.05.2013)
9. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, 30.oktoober 2012. *Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes*, Tallinn (26.05.2013)
10. Sööt, Mari-Liis, Vajakas, Kärt 2010. *Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010*, Tallinn (26.05.2013)
11. Talv, Priit, Justiitsministeerium, 18.04.2012 pressiteade nr 64. e-kiri (10.05.2013)
12. Talv, Priit, Justiitsministeeriumi 08.06.2012 pressiteade nr 97. e-kiri (10.05.2013)
13. Talv, Priit, Justiitsministeerium, 07.03.2013 pressiteade nr 26. e-kiri (10.05.2013)
14. Transparency International, 2012, *Korruptsiooni ennetamine kohalikus omavalitsuses 2012*, Tallinn (26.05.2013)
15. Transparency International, *Korruptsiooni olemus*. URL:
<http://www.transparency.ee/cm/korruptsioonist> (26.05.2013)
16. MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, 2012. *Korruptsioonivastase võimekuse uuring Eesti*.

URL:http://transparency.ee/cm/files/eesti_korruptsioonivastase_voimekuse_uuring_2012_0.pdf (26.05.2013)

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina _____ Jelena Muttonen _____

(sünnikuupäev: 17.02.1981)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose “Korruptsiooni ennetamine kohalikes omavalitsustes“

mille juhendajad on Aet Kiisla ja Larissa Prokopenko,

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
 3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Narvas, 27.05.2013